

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

PEDRO HENRIQUE BELCHIOR KOTOWICZ

**MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA NA AMÉRICA DO SUL: UMA
PERSPECTIVA AGONÍSTICA**

CURITIBA

2016

PEDRO HENRIQUE BELCHIOR KOTOWICZ

**MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA NA AMÉRICA DO SUL: UMA
PERSPECTIVA AGONÍSTICA**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, no curso de graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Ilton Norberto Robl Filho

CURITIBA

2016

TERMO DE APROVAÇÃO

PEDRO HENRIQUE BELCHIOR KOTOWICZ

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA NA AMÉRICA DO SUL: UMA PERSPECTIVA AGONÍSTICA

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, no curso de graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná.

Orientador:

Prof. Dr. Ilton Norberto Robl Filho
Setor de Ciências Jurídicas – UFPR

Prof. Dr. Fabricio Ricardo de Limas Tomio
Setor de Ciências Jurídicas – UFPR

Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama
Setor de Ciências Jurídicas – UFPR

Curitiba, 25 de novembro de 2016.

RESUMO

As distorções decorrentes do modelo representativo de democracia tem sido tema de frequentes discussões e análises políticas, estando presentes em todos os sistemas políticos ocidentais, em maior ou menor medida. O presente trabalho visa ponderar e analisar as possibilidades da utilização de mecanismos de democracia direta na América do Sul enquanto meio para a correção das distorções do sistema representativo, partindo da premissa da adoção de uma perspectiva agonística para a possibilidade da reestruturação ideal dos princípios democráticos através de conceitos teorizados por Chantal Mouffe. Para realizar esta análise, este trabalho discorre a partir de um estudo comparativo da utilização de mecanismos de democracia direta em países sul-americanos, a partir do qual se visa elucidar o papel que estes instrumentos participativos podem exercer em uma democracia de qualidade, de modo a produzir uma representação política mais justa e democrática, ponderando acerca dos aprimoramentos e cautelas necessárias à utilização conveniente de instrumentos participativos na democracia representativa.

Palavras-chave: Mecanismos de democracia direta. Democracia representativa; democracia agonística. América do Sul.

RESUMEN

Las distorsiones resultantes del modelo de democracia representativa han sido objeto de frecuentes debates y análisis políticos, estando presentes en todos los sistemas políticos occidentales, en mayor o menor medida. Este estudio tiene como objetivo evaluar y analizar las posibilidades de la utilización de mecanismos de democracia directa en América del Sur como un medio para corregir las distorsiones del sistema representativo, con la premisa de adoptar una perspectiva agonística sobre la posibilidad de la reestructuración ideal de los principios democráticos a través conceptos de la teoría de Chantal Mouffe. Para realizar este análisis, este artículo discute de un estudio comparativo de la utilización de mecanismos de democracia directa en los países de América del Sur, de la que se pretende clarificar el papel que estos instrumentos participativos pueden jugar en una democracia de calidad, por lo para producir una representación política más justa y democrática, que reflexiona acerca de las mejoras y las garantías necesarias para el uso conveniente de las herramientas de participación en la democracia representativa.

Palabras claves: Mecanismos de democracia direta. Democracia representativa; democracia agonística. América del Sur.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	DEMOCRACIA E DEMOCRACIAS: DISTINÇÕES CONCEITUAIS	11
2.1	DEMOCRACIA AGONÍSTICA E PLURALISMO EM CHANTAL MOUFFE ...	16
2.2	DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: CRISE DE REPRESENTATIVIDADE OU DE LEGITIMIDADE?	19
3	OS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA NA AMÉRICA DO SUL.114	
3.1	OS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA NO SISTEMA BRASILEIRO.....	26
3.2	ANÁLISES DE DIREITO COMPARADO NOS SISTEMAS SUL- AMERICANOS.	28
3.2.1.	VENEZUELA..	29
3.2.2.	BOLÍVIA.....	30
3.2.3.	EQUADOR..	31
3.2.4.	URUGUAI.....	31
3.2.5.	ARGENTINA.....	32
3.2.6.	PERU.....	32
3.2.7.	COLÔMBIA.....	33
3.2.8.	PARAGUAI.....	33
3.2.9.	CHILE.....	34
3.2.10.	GUIANA.....	34
3.2.11.	SURINAME.....	34
4	REFLEXÕES SOBRE O USO DOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA NA AMÉRICA DO SUL.....	35
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	46

1. INTRODUÇÃO

O modelo representativo de democracia estrutura grande parte dos sistemas políticos das repúblicas democráticas ocidentais; sem embargo, é frequentemente alvo de críticas e embates filosóficos no que concerne às distorções e impasses inerentes ao seu funcionamento. A representação clássica dos cidadãos enquanto meros espectadores do jogo político vem sendo exaustivamente debatida, sendo buscadas novas alternativas para a adequada observância dos interesses da população no funcionamento da *res pública*.

Este trabalho visa analisar uma das múltiplas vias para a radicalização da democracia e a ampliação da participação popular no jogo político: os mecanismos de democracia direta. Estes instrumentos concedem ampla atuação política aos cidadãos, possibilitando a estes deliberar acerca de questões sensíveis que são de interesse popular.

Parte-se da perspectiva de que instrumentos participativos tais como os mecanismos de democracia analisados no presente trabalho – plebiscitos, referendos e iniciativas populares de lei – constituem importante complemento aos institutos consolidados através do sistema representativo, de modo a possibilitar que a população tenha poder de decisão em relação a temas pontuais e concretos que se diferenciam do voto concedido nas eleições convencionais.

Para a concepção de uma perspectiva crítica acerca do modelo representativo, adota-se como contraponto a democracia agonística teorizada por Chantal Mouffe, realizando-se uma breve exposição de conceitos a serem utilizados como pressupostos às conclusões da análise a ser desenvolvida neste trabalho. Ademais, cabe ressaltar que a teoria formulada por Mouffe não se detém à questão dos instrumentos participativos; para além da crítica ao modelo representativo, a cientista discorre acerca de diversas instituições e estratégias alinhadas ao ideal da democracia agonística, as quais não constituem objeto deste trabalho, visto que o que se almeja é apenas balisar a questão da urgência da participação popular no jogo político.

É evidente que a soberania popular constitui elemento essencial e intrínseco ao funcionamento adequado dos sistemas democráticos, estando

consolidada no parágrafo único do art. 1º¹ da Constituição Federal no caso brasileiro e sendo princípio fundamental à concretização das democracias ocidentais; destarte, resta claro que a participação dos cidadãos no jogo político, dotando a população de poder decisório capaz de ensejar a efetivação da soberania popular na política, deve ser considerada um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Naturalmente, existem inúmeros instrumentos para a efetivação da soberania popular; neste trabalho, procura-se analisar apenas uma das opções disponíveis. A utilização dos mecanismos de democracia direta, quando realizada com as devidas ressalvas e precauções necessárias à estabilização do sistema e observadas as regras do jogo democrático, introduz sensíveis aprimoramentos na representatividade e na consciência política da população, sendo tais elementos indispensáveis a uma cidadania digna.

O vínculo dos mecanismos de democracia direta à teoria da democracia agonística de Mouffe se dá através da observação das consultas populares enquanto espaços democráticos numa concepção ampla, ou seja, como elementos que permitem o aprimoramento do debate e da consciência política dos cidadãos. Conforme se demonstra no capítulo inicial deste trabalho, para Mouffe o agonismo se constitui enquanto a negação do antagonismo frequentemente interpretado como inerente às relações políticas. Deste modo, quando observado um consenso mínimo atinente à observância das regras do jogo democrático e às normas legislativas, a política deve ser observada como um espaço de amplo dissenso que possibilite aos cidadãos que sejam capazes de discernir entre opções de projetos políticos distintos. A centralização do espectro político e a amplificação do consenso ao centro, características marcantes do jogo político nas últimas décadas resultam, na visão de Mouffe, em severos danos à qualidade da representação democrática, visto que se desenvolve uma drástica redução no poder decisório dos cidadãos, não estando estes habilitados a optar entre projetos políticos distintos e, por conseguinte,

¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

relegando-se a soberania popular a uma mera formalidade prevista no texto legislativo.

A perspectiva crítica deste trabalho coaduna com os aportes filosóficos entoados por Mouffe, de modo que se objetiva transpor tais pressupostos à temática dos mecanismos de democracia direta. Entende-se, por conseguinte, que a utilização de instrumentos participativos tais como os referidos mecanismos ensejam a concessão de poder decisório aos cidadãos e, ademais, estimulam um ambiente político de qualidade a partir da perspectiva agonística, visto que há a disponibilização de espaços políticos de dissenso e a observância às regras do jogo democrático. Deste modo, dispõe-se a compreensão de que a difusão da utilização dos mecanismos de democracia direta, desde que realizada de forma adequada, pode resultar em uma instrumentalização dos princípios agonísticos de sucesso e saudável à democracia e à consciência política dos cidadãos como um todo.

Objetiva-se realizar uma análise comparativa acerca da utilização dos mecanismos de democracia direta nos sistemas representativos; para viabilizar a pesquisa e centralizar a temática deste trabalho em sistemas de características similares, estabeleceu-se como objeto central a análise dos mecanismos de democracia direta na América do Sul, dedicando-se relevante atenção à questão do uso destes instrumentos no sistema brasileiro.

A comparação com os sistemas sul-americanos se faz relevante, observadas as particularidades históricas e políticas relevantes aos demais países adjacentes. O mérito do estudo de instrumentos participativos na América do Sul, ainda, é digno de destaque em decorrência da reconhecida utilização destes mecanismos em sistemas políticos recentemente constitucionalizados em alguns países sul-americanos, como é o caso de Venezuela, Bolívia e Equador, e outros que tradicionalmente denotam atenção relevante a estes institutos jurídico-políticos, notoriamente o Uruguai.

Ademais, constam da história política sul-americana eventos marcantes relacionados à instrumentalização de mecanismos de democracia direta, tais como o plebiscito nacional chileno de 1988, que impulsionou a derrocada do ditador Augusto Pinochet e a convocação de eleições democráticas naquele país, e o referendo venezuelano de 1999, cuja realização resultou na aprovação do texto constitucional que viria a ser expoente do “novo constitucionalismo latino-americano”, influenciando a hermenêutica constitucional de países contíguos tais como Bolívia e Equador.

Objetiva-se, ainda, delinear os benefícios sensíveis da implementação dos mecanismos de democracia direta no sistema representativo, de modo que o terceiro capítulo deste trabalho se dedica a uma revisão bibliográfica de pesquisas e análises atinentes aos efeitos colaterais da introdução de instrumentos participativos. Conforme se observa, tais instrumentos constituem elementos de aprimoramento da cultura política e da representatividade nos sistemas democráticos, devendo, contudo, serem observados critérios e ressalvas que evitem o uso indiscriminado da convocação destes mecanismos. Evidencia-se a necessidade da inserção destes instrumentos em sistemas democráticos de qualidade, dotados de freios e contrapesos que sejam capazes de balancear a disputa de poder entre as esferas do jogo político e possibilitem a coerção de abusos na convocação de consultas populares.

2. DEMOCRACIA E DEMOCRACIAS: DISTINÇÕES CONCEITUAIS

A representação democrática moderna pode ser conceituada a partir de uma miríade de teorias distintas. Numa análise histórica, é possível traçar as raízes da democracia moderna às noções clássicas extraídas do sistema político grego.

Neste âmbito, cabe delinear os pressupostos teóricos que embasam a compreensão da funcionalidade dos institutos de democracia direta introduzidos nos sistemas democráticos ocidentais modernos, de modo a construir o significado destes instrumentos a partir de algumas introduções históricas e doutrinárias.

Naturalmente, a referência histórica mais proeminente para o estudo da democracia é o modelo clássico ateniense, que constitui o estágio germinal do que viria a constituir a estrutura dos sistemas democráticos modernos, após numerosas adaptações; naquele modelo, obtinha-se a compreensão de que a *polis* (cidade) deveria ser governada pelo *demos* (povo), o que geraria uma cidade justa e homens virtuosos.

A ordem democrática no modelo grego, porém, deveria observar requisitos para o seu devido funcionamento adequado (DAHL, 2012, p. 26); primeiramente, os cidadãos deveriam ser harmoniosos em seus interesses, gerando uma noção coletiva de bem estar que não fosse conflituosa; por conseguinte, os cidadãos deveriam ser homogêneos no âmbito das suas características de vida, como no que tange aos seus recursos econômicos e de tempo livre, visando evitar conflitos na *polis*.

Ainda, o corpo de cidadãos deveria ser pequeno, visando garantir a homogeneidade supracitada e a ordem nas reuniões em assembleia; as assembleias, por suas vezes, também eram requisito essencial à democracia, visto que eram os espaços nos quais eram discutidas as leis e demais assuntos referentes à administração da cidade. Contudo, a participação dos cidadãos não se limitava à assembleia; estes também deveriam ser capazes de atuar em funções públicas. A cidade, por fim, para um funcionamento ideal, deveria ter autonomia política, administrativa, militar e econômica, sendo autossuficiente e não devendo estar suscetível a necessidades fundamentais que fossem oriundas do exterior.

O que se observa, deste modo, é um esqueleto rudimentar do que viria a se tornar o complexo institucional da esfera pública democrática ocidental, que posteriormente ganharia nova significação a partir da introdução de novos princípios

que assumem tendência primordial no pensamento europeu a partir do século XV; naquele século, seriam fornecidas as bases do que viria a ser o conceito do Estado moderno.

As noções de poder e soberania assumem, deste modo, grande importância na interpretação do momento político europeu, especialmente a partir das análises de Hobbes do Estado absolutista. Posteriormente, com a introdução dos ideais liberais de Locke, no século XVI, começa a se amoldar a noção de cidadania e, conseqüentemente, de direitos cidadãos, entendidos como naturais pelo filósofo, que viriam a nortear os debates entre liberalismo e democracia nos séculos posteriores.

É no século XVIII, porém, que são apresentadas ideias fundamentais a questões primárias relativas à democracia direta, com a introdução dos princípios de Rousseau, “em contraponto à ideia de pluralismo e ao reconhecimento da impossibilidade da existência de uma única noção de bem comum” (KOZICKI, 2009, p. 49), apresentando conceitos transformadores acerca da tradição democrática centrada na ideia de auto-governo. Rousseau dispõe pressupostos ideais à compreensão da democracia moderna e do papel dos cidadãos nas decisões políticas, visto que, em suas teorizações, condiciona a participação política popular à ideia de liberdade, vinculando esta à atuação cidadã na esfera pública e à subordinação dos interesses individuais ao interesse comum.

As noções de soberania introduzidas por Rousseau se vinculam, de igual modo, à ideia de liberdade, visto que para a resguarda desta liberdade deve o cidadão agir ativamente na condução da coisa pública, havendo a identificação entre governantes e governados. A soberania popular, deste modo, estaria diretamente ligada para Rousseau à “democracia direta”, entendendo-se este modelo como aquele pelos quais a vontade dos cidadãos assume poder decisório independentemente de intermediação:

Soberania, pela mesma razão que é feita inalienável, não pode ser representada, ela repousa essencialmente na vontade geral e a vontade geral não admite representação; ou é a mesma pessoal, ou é outra vontade, não existe possibilidade intermediária. Os deputados do novo, assim, não são e não podem ser seus representantes: eles são somente seus administradores e não podem levar a cabo atos definitivos. Cada lei do povo que não tenha sido ratificada em pessoa é nula e sem sentido: de fato, não

é uma lei. O povo na Inglaterra olha a si mesmo como livre, mas este é um erro grosseiro; eles não livres somente durante a eleição dos membros do parlamento. (KOZICKI, 2005, p. 51)

As teorizações de Rousseau contribuíram de forma relevante à crítica à democracia e à compreensão do distanciamento entre a comunidade e as castas políticas. A democracia direta, contudo, não encontra a devida aplicabilidade nos sistemas políticos modernos, resignando-se a uma função manifestada através dos mecanismos em exame no presente trabalho. A alegada inviabilidade da democracia direta se dá em face de fatores práticos, como o tamanho dos Estados e a dificuldade de aliar a participação direta de seus indivíduos de uma forma singular, conforme expõe Dahl:

Imagine agora, por exemplo, uma aldeia de duzentas pessoas, das quais cem adultos, todos os quais assistem às reuniões das assembléias. Cada um deles tem o direito de falar por dez minutos. Esse modesto total exigiria dois dias de oito horas de reunião – o que não é impossível, mas com toda a certeza não é nada fácil de conseguir! Por enquanto, mantenhamos o nosso pressuposto em apenas dez minutos para a participação de cada cidadão. Conforme aumentam os números, mais absurda se torna a situação. Numa “polis ideal” de dez mil cidadãos com plenos direitos, o tempo requerido ultrapassa em muito quaisquer limites toleráveis. Os dez minutos concedidos a cada cidadão exigiriam mais de duzentos dias de oito horas de trabalho! A concessão de meia hora a cada um exigiria quase dois anos de reuniões constantes! (DAHL, 2001, p. 122).

Ademais, no ideal rousseauiano, as virtudes políticas são necessárias à concretização da democracia, sendo estas a participação política ativa da população, a existência de pequenas comunidades e a ausência de grandes desigualdades entre os cidadãos (ROBL FILHO, 2012); contudo, tais elementos não eram notórios nos Estados do século XVIII, de modo que Rousseau admite a possibilidade de uma aristocracia na qual os governantes se conduzissem a partir da vontade popular, que se manifestaria através da lei, desenvolvendo-se uma relação entre a população e os administradores públicos:

Como a lei é a manifestação da vontade geral, Rousseau valoriza muito o

poder legislativo. Em sua visão, uma lei poderia ser elaborada por um grande legislador ou comissão, no entanto sempre a norma necessita passar pelo crivo da vontade geral, isto é, deve ser analisada pelo sufrágio livre dos cidadãos. Essa visão é importante por relacionar o povo, mandatário, com os agentes estatais eleitos. De outro lado, há um problema substancial por desconsiderar a necessidade da criação de um governo moderado a partir do controle do legislador por outros agentes estatais. (ROBL FILHO, 2012, p. 25)

De todo modo, as contribuições rousseauianas à ideia de democracia, juntamente com os demais ideais liberais introduzidos a partir do iluminismo, sobretudo no decorrer do século XIX, vem a consolidar a democracia na forma em que, em certa medida, se encontra em vigência nos sistemas políticos ocidentais contemporâneos, qual seja, a democracia liberal. É notório, deste modo, que a democracia moderna se erige a partir dos princípios fundamentais da doutrina liberal, de liberdade e igualdade formais.

A democracia liberal não surge apenas como a união de duas tradições distintas de pensamento, o liberalismo e a democracia. Ao contrário, a conjugação destas duas tradições de pensamento vai representar algo completamente novo dentro do pensamento político. Esta articulação se consolida principalmente a partir do século XIX, marcando o advento de uma nova era, particularmente no Ocidente. Na formulação do conceito, o elemento liberal é significado pela noção de liberdade, a qual vai implicar na adesão quase que irrestrita à ideia de pluralismo, gerando o reconhecimento da impossibilidade de se estabelecer uma única noção de bem comum. (...) Democracia, na ótica moderna, deixa de ser vista como uma forma de existência coletiva, consoante era entendida no pensamento clássico ou dentro da concepção rousseauiana. Passa a significar não um modo de vida, fundado na ideia de participação política e liberdade positiva, mas tão somente uma forma de governo. A democracia é uma forma de constituir e controlar o governo, ao mesmo tempo. (KOZICKI, 2005, p. 60-61)

A democracia moderna, ironicamente, ao aliar liberdade e igualdade, frequentemente é objeto de debates que colocam em xeque seus dois elementos basilares enquanto dicotômicos; o caráter isonômico do sistema democrático liberal se reduz à concessão de direitos individuais abstratos, de modo que a consagração

da igualdade material colidiria, inevitavelmente, com concepções abrangentes de liberdade que podem ser compreendidas, sob certos aspectos, como integrantes essenciais da doutrina liberal. No que tange a este debate, cabe apontar as contribuições de Kozicki:

Dentro da ótica liberal, qualquer tentativa de se aumentar o grau de igualdade material entre os indivíduos na sociedade pode comprometer o ideal da liberdade. Na realidade, embora a democracia liberal se estruture a partir da equação liberdade/igualdade, é fato que, historicamente, sempre houve predomínio do valor liberdade sobre o valor igualdade. Assim também, até o presente momento, o elemento liberal continua a prevalecer sobre o elemento democrático, dentro das duas vertentes de pensamento que se agregaram para constituir a democracia moderna. É necessário, para que o próprio ideal da democracia liberal se torne viável, que uma nova forma de articulação entre estes dois princípios seja buscada. Na realidade, jamais haverá uma articulação perfeita ou final entre eles, posto que é impossível eliminar a tensão existente entre ambos, tensão esta que é constitutiva. (KOZICKI, 2005, p. 71)

Contemporaneamente, deste modo, o que se observa são tentativas de reinterpretação da democracia moderna, visando solucionar problemas estruturais do sistema que vigora na maior parte da política ocidental erigida sobre os pilares da democracia liberal. Questões atinentes à representatividade e à cidadania são frequentemente reintroduzidas ao debate político, que é permeado por críticas às “crises estruturais” do sistema democrático liberal e às rupturas frequentemente observadas em momentos de insurgência demonstram que o sistema é marcado por falhas e fragilidades ainda em processo de compreensão.

Por conseguinte, há, no decorrer do século XX, a teorização de novos modelos e teses que se propõem a abranger uma compreensão contemporânea da democracia e das questões que desta derivam; pode-se exemplificar o modelo agregativo, desenvolvido por Schumpeter, o modelo deliberativo, exposto por Rawls, e, em certa medida, Habermas; contudo, para a apreensão do objeto central do presente trabalho, qual seja, uma leitura crítica dos mecanismos de democracia direta na América do Sul, cabe denotar enquanto opção teórica os pressupostos filosóficos atinentes ao denominado modelo agonístico, centralizada na perspectiva

da democracia plural, idealizada, notoriamente, pela cientista política Chantal Mouffe.

2.1. DEMOCRACIA AGONÍSTICA E PLURALISMO EM CHANTAL MOUFFE

Preliminarmente à análise a ser realizada no presente trabalho, cabe apontar algumas noções introdutórias a respeito dos pressupostos filosóficos a serem estruturados a partir da exposição dos dados a serem suscitados. Para tal, importa trazer à tona conceitos atinentes à matéria deste estudo, especialmente no que tange aos sistemas representativos democráticos e seus mecanismos funcionais.

Neste âmbito, concerne delinear algumas noções teóricas traçadas por Chantal Mouffe no que se refere às suas concepções de democracia, as quais norteiam o entendimento central deste trabalho, especialmente no que toca às relações entre a sociedade e seus representantes democraticamente eleitos e o papel político ao qual os cidadãos se incumbem de atuar numa democracia de qualidade, na qualidade de sujeitos políticos dotados de poder decisório.

Por conseguinte, vem à tona o conceito de democracia agonística desenvolvido por Mouffe (2000), no qual o modelo de democracia se dá de uma forma intrinsecamente pluralista, permitindo um ambiente de antagonismo em que a contraposição de ideias se torna a força propulsora da democracia *per se*.

Para construir este conceito, Mouffe (*idem*) busca fazer uma distinção entre “o político” e “a política”; o “político” é conceituado como “a dimensão do antagonismo que é inerente a todas as sociedades humanas, que pode assumir formas muito diferentes e emergir em relações sociais diversas”. A “política”, por sua vez, se refere ao conjunto de práticas, discursos e instituições que procuram estabelecer a ordem e organizar a coexistência humana, organização esta que, em grande medida, é afetada pela dimensão do “político”.

Este conflito constitui, por sua vez, a questão fundamental para a política democrática, sendo assim é necessário compreender que a “política” é nada mais do que o instituto incumbido de neutralizar o antagonismo imanente às relações humanas, ou seja, o “político”. Partindo do pressuposto de que a “política” é

dotada de um caráter normalizador e ordenador, entende-se que no âmbito da “política” os embates do “político” sejam normatizados. Este debate de ideias inerentemente constituinte da “política”, por consequência, constitui não apenas mero elemento do sistema democrático, mas sim a força motriz que propulsiona uma democracia verdadeiramente pluralista, qual seja, a democracia “agonística” conceituada por Mouffe.

No campo da política, isto pressupõe que o ‘outro’ não seja visto como um inimigo a ser destruído, mas como um ‘adversário’, isto é, alguém com cujas ideias iremos lutar, mas cujo direito de defender tais ideias não vamos questionar. Esta categoria de adversário não elimina o antagonismo, embora deva ser distinguida da noção liberal de competidor com a qual é às vezes identificada. Um adversário é um inimigo legítimo, um inimigo com quem temos em comum uma adesão partilhada aos princípios ético-políticos da democracia. Mas nossa divergência diz respeito ao seu significado e implantação, e não é algo que poderia ser resolvido através de deliberação e discussão racional; daí o elemento antagonístico na relação. (MOUFFE, 2003, p. 16)

A “política”, sendo assim, se evidencia na adesão aos princípios democráticos por parte dos adversários políticos, que se incumbem do debate de ideias antagonicas porém agonisticamente relevantes à qualidade do sistema democrático. Disso, extrai-se a distinção fundamental formulada por Mouffe entre antagonismo e agonismo.

Daí a importância de distinguir entre dois tempos de relações políticas: uma de *antagonismo* entre inimigos, e outra de *agonismo* entre adversários. Poderíamos dizer que o objetivo da política democrática é transformar um “antagonismo” em “agonismo”. Isto tem consequências importantes para o modo como encaramos política. Contrariamente ao modelo de “democracia deliberativa”, o modelo de “pluralismo agonístico” que estou defendendo assevera que a tarefa primária da política democrática não é eliminar as paixões nem relegá-las à esfera privada para tornar possível o consenso racional, mas para mobilizar aquelas paixões em direção à promoção do desígnio democrático. Longe de pôr em risco a democracia, a confrontação agonística é sua condição de existência. (MOUFFE, 2003, p. 16)

Destarte, os conceitos formulados por Mouffe se relacionam de forma essencial com a temática central do presente trabalho, qual seja, os mecanismos de democracia direta. A partir desta ótica, o que se visa é asseverar que a convocação da sociedade ao debate político para atuar de forma notória e proeminente na tomada de decisões constitui elemento fulcral do funcionamento saudável do sistema democrático, sendo a participação popular não apenas um adereço extrínseco à institucionalidade, mas sim a condição de existência de uma democracia de qualidade.

A democracia moderna se caracteriza pelo reconhecimento do conflito de ideias como constituinte da natureza do sistema, recusando-se em impor uma ordem autoritária para suprimir os embates ideológicos. De tal modo, inconsistente é a aceitação de um consenso hegemônico, visto tratar-se de uma estabilização de poder vinculada a alguma forma de exclusão; por tais razões, o consenso ideológico não é desejável num ambiente democrático de qualidade, estando a democracia pluralista adstrita apenas ao consenso mínimo referente às regras do jogo democrático, ou seja, a adesão aos princípios ético-políticos constitutivos da democracia. A sobrevivência da democracia depende exatamente da formação de identidades coletivas em torno de posições ideológicas diferenciadas e da possibilidade de escolha entre alternativas reais.

Esta possibilidade de escolha, por sua vez, perpassa diretamente a questão da convocação da sociedade às urnas para deliberar acerca de projetos políticos distintos, seja nas eleições convencionais, seja em matérias de interesse popular que venham a ser arbitrados por intermédio de mecanismos de democracia direta. O estreitamento dos espectros políticos aos quais os cidadãos são convocados a escolher nas urnas e a sedimentação de uma ideologia permanente e hegemônica podem ser compreendidos como fatores determinantes da alardeada “crise de representatividade”, em voga nos últimos anos tanto no sistema brasileiro como na maior parte dos demais sistemas políticos ocidentais, da Grécia aos Estados Unidos.

2.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: CRISE DE REPRESENTATIVIDADE OU DE LEGITIMIDADE?

Há uma crítica contundente por parte de Mouffe em relação a esta tônica que ocupa a representação política contemporânea, sobretudo em razão da política decorrente da hegemonia do neoliberalismo na União Europeia e cuja tendência vem sendo a de ocupar, também, os espaços políticos latino-americanos. Mouffe atribui a apatia com a qual a sociedade lida com a política nos últimos anos à crescente irrelevância do papel desempenhado pela esfera pública política e o domínio crescente de setores jurídicos e tecnocratas, o que acaba por retirar o poder decisório das mãos dos cidadãos e concedê-lo a técnicos e juízes dotados de uma suposta imparcialidade e capacidade de gerar decisões mais adequadas. Deste fato, decorre também uma crítica à teoria política dominante, de caráter liberal, que, de acordo com Mouffe é incapaz de lidar com o político:

Há uma ligação inegável entre a teoria dominante na teoria política liberal, que tende a confundir a política com a moralidade, e o atual recuo político. Com efeito, a presente situação pode ser vista como o esgotamento de uma tendência inscrita na tarefa do liberalismo que, por causa da sua incapacidade de pensar em termos verdadeiramente políticos, sempre tem de mover-se para outro terreno: o econômico, o moral ou o jurídico. (MOUFFE, 2003, p. 18)

Essa despolitização do discurso dentro da democracia acaba por gerar uma obstrução do processo de transformação do antagonismo em agonismo; há uma crescente busca por um consenso que apazigue todas as diferenças e radicalismos presentes no debate ideológico inerente à sociedade enquanto ente político, que se traduz nos discursos contemporâneos de “terceira via” e “fim da política”, que, de acordo com Mouffe, podem gerar terríveis danos à democracia.

Isso se dá pois quando os espectros políticos não são capazes de absorver as paixões que constituem naturalmente a esfera do “político” e os movimentos democráticos não mobilizam estas emoções, se abstendo destas em prol de um consenso centralizado, o que ocorre é a difusão destas paixões a movimentos fundamentalistas, antipolíticos e particularistas, resultando em um

direcionamento dos cidadãos ao sentimento anti-*establishment* e ao apego a questões identitárias de ordem étnica, religiosa ou nacionalista, criando a confrontação antagônica que age em detrimento de uma democracia saudável e na contramão do agonismo que fomenta a legalidade e a manutenção da ordem democrática (MOUFFE, 2003).

Deste modo, resta evidente a necessidade de um olhar crítico acerca da democracia representativa nos moldes liberais que hoje se tem como modelo da política ocidental. A crise contemporânea da representação democrática carrega, em si, um imanente perigo à democracia em si, de modo que é crescente a manifestação de discursos fundamentalmente antidemocráticos e nocivos ao ambiente político, havendo uma negação do “político” partindo-se do conceito formulado por Mouffe, e se denotando claro o caráter antagônico de tais manifestações. Expõe Boaventura de Sousa Santos:

Os valores da modernidade – a liberdade, a igualdade, a autonomia, a subjectividade, a justiça, a solidariedade – e as antinomias entre eles permanecem, mas estão sujeitos a uma crescente sobrecarga simbólica, ou seja, significam coisas cada vez mais díspares para pessoas ou grupos sociais diferentes, e de tal modo que o excesso de sentido se transforma em paralisia da eficácia e, portanto, em neutralização. (SANTOS, 1999, p. 18).

Acerca do panorama brasileiro, apresentam-se de igual modo críticas acentuadas no que concerne à “crise de representatividade” que acomete o sistema representativo, especialmente em relação às distorções entre a vontade popular e aquela proferida pelos seus representantes, resultando em legitimidade meramente formal, amparada pelo fisiologismo e pela despolitização da atuação parlamentar, desvinculada de conteúdos valorativos e distante de uma real conexão com princípios participativos que norteiem uma democracia cidadã. Neste âmbito, são relevantes as contribuições de Paulo Bonavides acerca do tema, sob a ótica constitucionalista que denomina de “teoria constitucional da democracia participativa”:

A legitimidade formal, despolitizada, posta embases procedimentais, desmembrada de seus conteúdos valorativos, se encaixa bem nos

desígnios subjacentes aos interesses neoliberais. (...) A democracia participativa combate a conspiração desagregadora do neoliberalismo e forma a nova corrente de idéias que se empenham em organizar o povo para apôr um dique à penetração da ideologia colonialista; ideologia de submissão e fatalismo, de autores que professam a tese derrotista da impossibilidade de manter de pé o conceito de soberania. (...) A chave do futuro entre nós reside, pois, na democracia participativa, que faz soberano o cidadão-povo, o cidadão-governante, o cidadão-nação, o cidadão titular efetivo de um poder invariavelmente superior e, não raro, supremo e decisivo. (BONAVIDES, 2003, p. 34)

Destarte, a operacionalização de práticas democrático-participativas como aquelas que são o objeto central do presente trabalho são consagradas por Bonavides como elementos essenciais à materialização da democracia no sistema brasileiro, sendo este constitucionalista adepto da ideia da consolidação da efetiva introdução dos referendos e plebiscitos como mecanismos decisórios eficazes no âmbito constitucional nacional, elementos estes que devem ser acompanhados de uma “nova hermenêutica constitucional”, centrada na soberania popular.

O que constitui a teoria constitucional da democracia participativa de Bonavides, é dizer, a parte de uma ferrenha crítica à democracia representativa liberal e à consequente igualdade meramente formal que é característica deste sistema, é a defesa convicta do Estado social, aquele que “em seu mais subido grau de legitimidade, será sempre, a nosso ver, aquele que melhor consagrar os valores de um sistema democrático. Valores que se prendem na sua expressão participativa a mecanismos tais como a iniciativa, o plebiscito, o referendo e o veto popular” (BONAVIDES, 2003, p. 159).

É conveniente ressaltar que a adesão a ideias consagradas na teoria da democracia participativa de Bonavides e nos conceitos formulados por Mouffe em referência ao modelo agonístico e à democracia pluralista não são excludentes entre si; de fato, o que se observa são abordagens distintas no que concerne à consolidação de uma democracia de qualidade. Contudo, o que se observa em ambas as teses é um esforço pelo fortalecimento da soberania popular e da participação cidadã no processo decisório como via para a efetiva consolidação de uma reestruturação democrática.

A participação política dos cidadãos, nestas perspectivas, vincula-se como elemento fundamental à concretização dos valores democráticos. Importa ressaltar que a participação popular na política pode se dar através de inúmeras engrenagens, de modo que seria inviável analisar adequadamente a totalidade destes dispositivos; organizações sociais, sindicatos, partidos políticos e mecanismos institucionais como os orçamentos participativos e conselhos populares podem ser referidos como elementos centrais na temática da integração dos cidadãos à política e ao político. Na presente análise, contudo, evidencia-se a relevância dos mecanismos de democracia direta como catalisadores da vontade popular no processo decisório.

Através destes instrumentos de democracia direta – ou democracia participativa – denota-se um incentivo à participação política cidadã, e, consequentemente, o delineamento de campos políticos que, num ambiente político democrático de qualidade, desencadeiam o agonismo em sua forma elementar, qual seja, o de, por intermédio das regras constitucionais do jogo democrático, elencar os cidadãos a ter em mãos o poder decisório e reivindicar a soberania popular, não de forma antagônica mas sim como modo de retomar o político, acerca do qual, novamente, cabe citar Mouffe:

É por isso que esta luta, se não deve ser encarada em termos de amigo/inimigo, não pode ser vista simplesmente como uma competição de interesses ou um modo “dialogico”. (...) Minha afirmação é a de que, graças à ideia de “adversário”, a abordagem agonística que estou propondo poderia contribuir para uma revitalização e um aprofundamento da democracia.² (MOUFFE, 2005)

Ainda que evidente, cabe, por fim, apontar ressalvas no que tange à reestruturação da democracia participativa liberal em que a política ocidental majoritária se insere. Por mais acentuadas que sejam as críticas apontadas pelos teóricos aqui referidos, se aponta que há um manifesto *potencial de radicalidade* a partir da transformação deste sistema; o que se almeja, deste modo, como bem

² Originalmente: “This is why such a struggle, if it should not be envisaged in terms of friend/enemy, cannot be simply envisaged as a mere competition of interests or on the ‘dialogic’ mode. (...) My claim is that, thanks to the idea of the ‘adversary’, the agonistic approach that I am proposing could contribute to a revitalization and deepening of democracy”.

aponta Mouffe, não é uma *refundação radical* da ordem social e dos princípios e valores democráticos que balizam o sistema político do zero, mas sim, a ressignificação dos sinais e instrumentos que estruturam este sistema, a partir da sedimentação da soberania popular como baluarte da democracia e da resguarda dos direitos políticos fundamentais.

O que uma abordagem agonística certamente rejeita é a possibilidade de um ato de refundação radical que instituiria uma nova ordem social do zero. Mas um número de transformações socioeconômicas e políticas muito importantes, com implicações radicais, são possíveis dentro do contexto das instituições democráticas liberais. O que nós entendemos por “democracia liberal” é constituído por formas sedimentadas de relações de poder resultando de um conjunto de intervenções hegemônicas contingentes. O fato de o seu caráter contingente não ser reconhecido atualmente é devido à ausência de projetos contra-hegemônicos; mas nós não devemos cair novamente na armadilha de acreditar que a transformação delas requer uma rejeição total da estrutura liberal-democrática. Existem várias formas em que o “jogo de linguagem” – para emprestar um conceito de Wittgenstein – pode ser jogado, e a luta agonística deve trazer novos significados e campos de aplicação para a ideia da radicalização da democracia.³ (MOUFFE, 2005)

Finalmente, apontados os pressupostos teóricos sobre os quais se embasa a análise a ser realizada no presente trabalho, cabe proceder à exposição de dados referentes à disponibilidade e utilização dos mecanismos de democracia direta na América do Sul, de modo a averiguar a funcionalidade e harmonização destes instrumentos aos valores e objetivos elencados neste capítulo.

³ Tradução direta; no original se lê: “What an agonistic approach certainly disavows is the possibility of an act of radical refoundation that would institute a new social order from scratch. But a number of very important socioeconomic and political transformations, with radical implications, are possible within the context of liberal democratic institutions. What we understand by ‘liberal democracy’ is constituted by sedimented forms of power relations resulting from an ensemble of contingent hegemonic interventions. The fact that their contingent character is not recognized today is due to the absence of counter-hegemonic projects. But we should not fall again into the trap of believing that their transformation requires a total rejection of the liberal-democratic framework. There are many ways in which the democratic ‘language-game’ – to borrow a term from Wittgenstein – can be played, and the agonistic struggle should bring about new meanings and fields of application for the idea of democracy to be radicalized.”

3. OS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA NA AMÉRICA DO SUL

Neste capítulo, cabe tratar da adoção dos instrumentos de democracia direta no âmbito da legislação sul-americana, por intermédio de análises de direito comparado e visando aprofundar a compreensão das circunstâncias e finalidades para as quais os referidos instrumentos são adotados.

Preliminarmente, importa ressaltar que a presente análise será centrada em três modalidades de mecanismos de democracia direta, quais sejam, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei. A despeito da existência de diversas outras modalidades de instrumentos participativos e consultas populares, almeja-se focar o presente trabalho naquelas que possuam condão diretamente ligado à questão da democracia direta, de modo que não se dedica à análise de mecanismos participativos de ordem eleitoral ou orçamentária, tais como os referendos revogatórios (*recalls*) ou os orçamentos participativos instituídos em alguns municípios brasileiros. Igualmente, este trabalho visa analisar os processos de democracia direta instituídos estritamente no âmbito federal, posto que o estudo de instrumentos participativos de ordem sub-federal tornaria a presente análise demasiadamente abrangente e dissociada do objeto central, que é a comparação das legislações federais sul-americanas no que tange à institucionalização de mecanismos de democracia direta.

Os processos de democracia direta na América do Sul foram constitucionalizados, em maior medida, após a redemocratização e a derrocada dos regimes ditatoriais em vigência nas décadas de 70 e 80. Huntington (1991) recorre à ideia de ondas de democratização; na presente análise, cabe se debruçar sobre a terceira onda de democratização, cujo processo se iniciou na metade da década de 70 e acaba por gerar grande influência sobre os países latino-americanos. A partir das análises de Huntington, entre 1974 e 1990, ao menos 30 países passaram por transições democráticas, duplicando o número de governos democráticos no mundo. Os fatores que impulsionaram a expansão da democracia nesta terceira onda são explanados nos estudos supracitados, de modo que se expõe:

Cinco fatores decisivos contribuíram significativamente para a ocorrência e a época da terceira onda de transições democráticas:

- 1) O aprofundamento dos problemas de legitimidade em regimes autoritários em um mundo em que valores democráticos eram largamente aceitos, a consequente dependência destes regimes de fórmulas de sucesso, e a inabilidade de manter estas fórmulas de sucesso devido a falhas econômicas e, às vezes, militares;
- 2) O crescimento econômico global sem precedentes na década de 60, que aumentou os padrões de vida, expandiu a educação e a classe média urbana em vários países;
- 3) A mudança avassaladora da doutrina e das atividades da Igreja Católica, manifestadas no Segundo Concílio do Vaticano de 1963-65 e a transformação das igrejas Católicas nacionais de defensores do status quo em opositores do autoritarismo;
- 4) Mudanças nas políticas de atores externos, notavelmente a Comunidade Europeia, os Estados Unidos e a União Soviética;
- 5) O "efeito bola de neve", ou o efeito de demonstração de transições iniciais da terceira onda em estimular e prover modelos para os esforços subsequentes na democratização. A partir desta onda de democratização, houve a constitucionalização de instrumentos que almejassem incentivar a participação popular, como é o caso dos referendos, plebiscitos e demais formas de consulta direta à população.⁴ (HUNTINGTON, 1991, p. 13)

A influência de alguns dos fatores expostos por Huntington é notória no que concerne à introdução dos mecanismos de democracia no sistema brasileiro a partir da Constituinte; cabe investigar a evolução da inserção destes mecanismos nos espaços políticos brasileiros a partir da atuação de determinados atores.

⁴ Lê-se no original: "Five major factors have contributed significantly to the occurrence and the timing of the third-wave transitions to democracy: 1) The deepening legitimacy problems of authoritarian regimes in a world where democratic values were widely accepted, the consequent dependence of these regimes on successful performance, and their inability to maintain "performance legitimacy" due to economic (and sometimes military) failure. 2) The unprecedented global economic growth of the 1960s, which raised living standards, increased education, and greatly expanded the urban middle class in many countries. 3) A striking shift in the doctrine and activities of the Catholic Church, manifested in the Second Vatican Council of 1963-65 and the transformation of national Catholic churches from defenders of the status quo to opponents of authoritarianism. 4) Changes in the policies of external actors, most notably the European Community, the United States, and the Soviet Union. 5) "Snowballing," or the demonstration effect of transitions earlier in the third wave in stimulating and providing models for subsequent efforts at democratization."

3.1. OS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA NO SISTEMA BRASILEIRO

A introdução dos mecanismos de democracia direta na legislação brasileira não se deu de forma abrupta; houve um avanço gradual e progressivo na discussão destes instrumentos com o avanço da democratização na década de 80.

Conforme expõe Vieira (2016), a atuação dos movimentos sociais e da Igreja Católica foi crucial para o fortalecimento do debate acerca dos mecanismos de democracia direta no Brasil, cristalizando apoio ao MDB enquanto único partido de oposição ao regime militar na década de 70 e consolidando a luta pela democracia a partir do movimento “Diretas Já!”, em 1983 e 1984. A magnitude alcançada pela campanha impulsionou a vontade de mudança política dos brasileiros, que reivindicavam maior participação popular e poder de decisão política.

Deste modo, mesmo que a campanha não tenha alcançado seu objetivo específico, qual seja, as eleições diretas para Presidente da República, consolidou-se uma mobilização nacional pela pauta de maior participação popular na política. Em 1985, com a eleição indireta de Tancredo Neves e a posse do vice-presidente José Sarney, iniciam-se as discussões referentes à Assembleia Nacional Constituinte e, no mês de julho, através do Decreto Presidencial nº 91.450/85, é convocada uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, encarregada de elaborar um anteprojeto do que viria a ser a Constituição Federal.

A Assembleia Nacional Constituinte, no entanto, não era uma Constituinte exclusiva, como demandavam os movimentos sociais de esquerda à época, e sim um Congresso constituinte; por consequência, o anteprojeto elaborado pela Comissão Provisória enfrentou forte resistência da Assembleia, que o considerou uma intromissão em suas funções. De toda sorte, o anteprojeto previa a introdução dos mecanismos de democracia direta à legislação nacional, especificamente o referendo e a iniciativa popular de lei.

Concomitantemente à elaboração da nova Constituição, intensificava-se a luta popular pelo direito de participar da redação do texto legal, sendo apresentadas 122 emendas populares apoiadas por mais de 12 milhões de assinaturas e 288 entidades sociais. Fortaleciam-se, entre outros movimentos, o Movimento Nacional pela Participação na Constituinte, no Rio de Janeiro, e o Plenário Pró-Participação Popular, em São Paulo, que reivindicavam, para além da participação na

constituente, a constitucionalização de mecanismos de democracia direta. Deste modo, através do apoio de diversos atores políticos da sociedade, como a CNBB, a CUT e a OAB, a grande atenção da imprensa voltada ao tema da apresentação de propostas de emendas populares e a atuação intensa de parlamentares constituintes pela introdução das emendas no Regimento Interno da Constituinte, notoriamente, Lula (PT), Mário Covas (PMDB) e Brandão Monteiro (PDT), houve a admissão das emendas populares ao processo constituinte, desde que tivessem o apoio de 30 mil assinaturas.

No que concerne à introdução dos instrumentos de democracia direta, houve reivindicação postulada através de emenda popular, que obteve o apoio de 402.266 assinaturas por intermédio da atuação dos movimentos Plenário Pró-Participação Popular de São Paulo, Movimento Gaúcho da Constituinte e Comitê Pró-Participação Popular na Constituinte de Minas Gerais.

Ao final da Assembleia Nacional Constituinte, houve a aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988. A Constituição Federal de 1988 consolidou a previsão de três processos de democracia direta: a iniciativa popular de lei, o referendo e o plebiscito. A iniciativa popular demanda o apoio de pelo menos 1% do eleitorado para a apresentação de projeto de lei ao Congresso Nacional, ao qual cabe aprovar ou rejeitar as iniciativas, nos moldes dos arts. 14 e 61, §2º da Constituição.

O plebiscito e o referendo, por conseguinte, constituem decisões populares referentes a matérias de ordem constitucional, legislativa e/ou administrativa, sendo convocados pelo Congresso Nacional e decididos por maioria simples do eleitorado. As duas modalidades se distinguem, no entanto, no que tange ao momento da convocatória: o plebiscito é convocado anteriormente ao ato legislativo ou administrativo ao qual se refere, enquanto o referendo se dá em caráter posterior, conforme os arts. 14 e 49, XV da Constituição, e o art. 10 da Lei 9.709/98.

Ao contrário de outros sistemas latino-americanos, no Brasil não há a previsão constitucional de convocação de Assembleia Constituinte; de igual modo, é impossibilitada também a convocação de Emenda Constitucional a partir de iniciativa popular, sendo a proposição destas de competência exclusiva do Presidente da República, do Congresso Nacional ou de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação.

No âmbito sul-americano, cabe apontar que, quantitativamente, o Brasil ocupa posição intermediária no que tange à propositura de procedimentos de democracia direta. Neste sentido, relevantes as contribuições apresentadas na pesquisa empreendida por Rauschenbach (2013), em que se traçou um panorama entre a utilização de instrumentos de democracia direta no sistema brasileiro em comparação aos demais países da América do Sul.

3.2. ANÁLISES DE DIREITO COMPARADO NOS SISTEMAS SUL-AMERICANOS

Para uma maior compreensão da dimensão da utilização dos processos de democracia direta na América do Sul, bem como traçar paralelos de direito comparado entre o Brasil e as demais nações adjacentes, cabe proceder a uma análise no que concerne à adoção dos instrumentos de participação popular no processo decisório dos países sul-americanos. Para tal, será empreendida a análise dos dados levantados por Rauschenbach (2013), Araújo, Fernandes e Fedalto (2012) e Lissidini (2008).

Primeiramente, cabe ressaltar o notório incremento na legislação de instrumentos de participação popular decisória a partir do fenômeno referido como “novo constitucionalismo latino-americano”, cunhado para designar, especialmente, as últimas constituições positivadas neste continente, quais sejam, a Venezuelana, de 1999, a Equatoriana, de 2008, e a Boliviana, de 2009. Neste sentido, apontam as considerações de Martinez (2010):

O novo constitucionalismo defende que o conteúdo da Constituição deve ser coerente com sua fundamentação democrática, é dizer, que deve gerar mecanismos para a direta participação política da cidadania, deve garantir a totalidade dos direitos fundamentais, incluindo os sociais e econômicos, deve estabelecer procedimentos de controle de constitucionalidade que possam ser ativados pela cidadania e deve gerar regras limitativas do poder político porém também dos poderes sociais, econômicos ou culturais que, por razões históricas, também limitam o fundamento democrático da vida social e os direitos e liberdades da cidadania. (...) Estes processos com seus produtos, as novas constituições da América Latina, conformam o conteúdo do conhecido como Novo Constitucionalismo Latino-americano. (VICIANO; DALMAU, 2010, p. 19)

Neste âmbito, imperioso o estudo objetivo dos dispositivos constitucionais supracitados e a observação casuística da implementação dos mecanismos de democracia direta nos países sul-americanos, de modo a se possibilitar a análise comparativa da efetividade da participação popular no processo decisório de questões relevantes.

3.2.1. VENEZUELA

No caso venezuelano, a própria ordem constitucional foi legitimada através de dois processos de democracia direta: tanto a convocação de Assembleia Constituinte como a aprovação da nova Constituição foram realizadas através de referendos. A Constituição de 1999 prevê quatro modalidades de processos de democracia direta: o referendo, a iniciativa popular e a proposta de emenda constitucional.

Os referendos podem ser consultivos ou vinculantes. Os consultivos podem ser convocados pelo Presidente, pela maioria dos membros da Assembleia Nacional ou pela fração de 10% do eleitorado. Os vinculantes podem ser convocados para referendar leis aprovadas pelo Parlamento, pelo Presidente ou por 10% do eleitorado; para aprovar acordos, tratados e convenções internacionais, pelo Presidente, por 15% do eleitorado ou por um terço dos membros da Assembleia; ou para aprovar decretos presidenciais, convocados por 5% dos eleitores. Nestes casos, 40% dos cidadãos aptos a votarem devem participar, para que o resultado seja validado. É possível, ainda, convocar referendo para discutir leis em tramitação, devendo haver a participação de 25% dos eleitores para a validação do resultado.

As pautas das decisões populares, contudo, não podem concernir a questões orçamentárias e tributárias ou relacionadas a anistia, direitos humanos e acordos internacionais, e não podem tratar sobre matérias já referendadas na mesma legislatura.

É possível a iniciativa popular de lei a partir de solicitação de 0,1% dos eleitores, devendo o debate sobre a iniciativa ser iniciado imediatamente na sessão parlamentar subsequente; caso isso não ocorra, o tema é submetido a referendo automaticamente.

Propostas de emendas constitucionais podem ser submetidas a referendo a partir da solicitação de 15% dos eleitores, da maioria dos membros da Assembleia ou do Presidente da República.

3.2.2. BOLÍVIA

A Constituição Boliviana, de 2009, maior amplitude aos temas que podem ser definidos a partir de mecanismos de democracia direta. Há a possibilidade de convocação de Assembleia Constituinte ou emenda constitucional parcial por 20% dos eleitores através de referendo; a nova constituição a ser proposta por Assembleia também deve ser referendada em novo pleito. Os referendos podem ser convocados, também, pelo Presidente do Estado e pela Assembleia Legislativa. Durante cada legislatura, porém, os cidadãos, o Presidente e a Assembleia podem convocar apenas um referendo cada, exceto aqueles que tratem sobre emendas constitucionais e tratados internacionais, que também estão suscetíveis à aprovação dos eleitores. Os cidadãos podem, ainda, reivindicar a subscrição a um tratado internacional.

A aprovação da Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia se deu a partir de referendo em janeiro de 2009, oportunidade na qual também foram referendados temas referentes à qualificação da posse de terras extensas; a Constituição anterior, no entanto, já trazia a previsão de decisões populares, visto que no ano de 2006 houve a rejeição referendada da convocação de Assembleia Constituinte, conforme proposta apresentada pela Assembleia Legislativa.

As matérias a serem objeto de referendo no sistema boliviano são de ampla abrangência legislativa e administrativa, excetuando-se apenas as pautas arroladas no art. 14 da Lei nº 026, quais sejam, unidade e integridade do Estado Plurinacional; impostos; segurança interna e externa; leis orgânicas; vigência de direitos humanos; sedes dos órgãos e instituições encarregadas das funções de controle e defesa da sociedade e do Estado; bases fundamentais do Estado; e competências privativas, exclusivas, concorrentes e compartilhadas estabelecidas para o Estado e as entidades territoriais autônomas.

3.2.3. EQUADOR

O sistema equatoriano também concede grande flexibilidade à participação popular. A iniciativa popular de projeto de lei, por exemplo, requer o apoio de apenas 0,25% do eleitorado; a proposta deve ser analisada pela Assembleia Nacional em até 180 dias. Caso não ocorra a análise tempestivamente, a proposta entra em vigor automaticamente; o Presidente pode emendar, mas não vetar a proposta de iniciativa de lei.

As propostas de emendas constitucionais também requerem um baixo quociente para a sua propositura: apenas 1% do eleitorado. A Assembleia Nacional tem o prazo de um ano para deliberar a respeito da proposta; caso não o faça, os proponentes podem propor referendo acerca da matéria. Caso mais de 8% realizem a proposta, a Assembleia deve debater a matéria em duas sessões, com intervalo de pelo menos 90 dias; caso reste aprovada por mais de dois terços da Assembleia, a emenda constitucional é submetida a referendo para aprovação. O Presidente da República ou a maioria dos membros da Assembleia Nacional também podem propor emenda constitucional nos mesmos moldes.

É possível a propositura de Assembleia Constituinte, apoiada por 12% do eleitorado, de dois terços da Assembleia Nacional ou do Presidente da República. A aprovação da Constituinte depende de decisão popular.

Há, ainda, a liberdade de matérias a serem discutidas por decisão popular através de solicitação do Presidente da República ou de 5% do eleitorado. Podem haver, ainda, decisões populares atinentes à ratificação de acordos internacionais, conforme o art. 420 da Constituição.

3.2.4. URUGUAI

A Constituição Uruguaia de 1967 permite a iniciativa popular e o referendo. A iniciativa pode se referir a poder de veto a leis aprovadas pelo Congresso, podendo ser convocada a votação por 25% dos eleitores. As emendas constitucionais devem ser aprovadas pelo eleitorado, e podem ser propostas pelo conjunto de 10% dos eleitores; a mesma fração do eleitorado pode convocar decisão popular acerca de nova Assembleia Constituinte. A mesma proposta pode ser realizada pelos Senadores, Representantes e Presidente da República; caso

aprovada, os cidadãos elegem os membros da Constituinte e votam em decisão popular a aprovação final das propostas.

3.2.5. ARGENTINA

No sistema argentino, a Constituição prevê três modalidades de processos de democracia direta: a iniciativa popular, que visa a proposição de lei desde que apoiada por pelo menos 1,5% dos eleitores de seis províncias distintas; o referendo, que é convocado pela Câmara dos Deputados e autorizado pelo Congresso, cujo resultado não é suscetível a veto, possuindo caráter vinculante; e a decisão popular, convocada pelo Congresso ou pelo Presidente da República com caráter consultivo e não-vinculante. Contudo, desde a reforma constitucional que incluiu a possibilidade destes instrumentos de consulta popular, em 1994, estes não foram utilizados.

3.2.6. PERU

A Constituição Peruana, promulgada em 1993, prevê as modalidades do referendo e das iniciativas populares; no que tange às emendas constitucionais, podem haver propostas partindo de até mesmo 0,3% do eleitorado. As proposições também podem ser encaminhadas pelo Congresso ou pelo Presidente. A aprovação das emendas constitucionais deve ser decorrente de referendo ou, alternativamente, em duas sessões do Congresso com aprovação de pelo menos dois terços dos parlamentares.

O referendo deve contar com a participação de 30% do eleitorado para que tenha resultados válidos; podem ser solicitados pela fração de 10% dos eleitores e são obrigatórios em casos de mudanças territoriais.

As propostas de lei de iniciativa popular precisam do apoio de 0,3% do eleitorado e são aprovadas pelo Congresso. Caso haja mudanças substanciais no texto da lei, pode haver referendo para aprovar o texto final.

A Constituição foi aprovada por referendo em 1993; desde então, houve apenas um referendo convocado por iniciativa popular, em que houve anulação de decisão presidencial.

3.2.7. COLÔMBIA

Na Colômbia, há a previsão de iniciativa popular e referendo. As decisões populares devem ser propostas pelo Presidente da República ao Senado, com o apoio de todos os ministros, e possuem resultado vinculante.

Os projetos de lei de iniciativa popular tramitam em regime de emergência no Congresso, e podem ser convocados à votação com o apoio mínimo de 5% do eleitorado. A mesma fração dos eleitores é capaz de propor emenda constitucional ao Congresso, que posteriormente pode optar por convocar referendo para decidir as propostas individualmente. A aprovação requer maioria simples e a validação do resultado demanda a participação de 25% dos eleitores.

A convocação de Assembleia Constituinte pelo Congresso colombiano deve ser acompanhada de submissão de proposta a referendo, que não pode ocorrer paralelamente às eleições. Caso haja aprovação de maioria simples e participação de um terço dos eleitores, a proposta é aprovada.

Os eleitores podem requerer a revisão de emendas constitucionais aprovadas pelo Congresso atinentes a matérias de direitos fundamentais, participação popular ou funcionamento das casas parlamentares. O requerimento deve ser realizado até seis meses após a aprovação da emenda e deve ter o apoio de, no mínimo, 5% do eleitorado. A validação dos resultados depende da participação de 25% dos eleitores.

3.2.8. PARAGUAI

A Constituição Paraguaia data de 1992 e prevê a possibilidade de referendos, iniciativas populares e aprovação de Emendas Constitucionais. Os referendos podem ser propostos pelo Presidente da República, por cinco senadores ou por dez deputados; a autorização é exclusiva do Congresso e não podem ser realizados durante noventa dias antes ou depois de eleições ou de outro referendo. Os resultados dos referendos podem ou não possuir caráter vinculante; os referendos rejeitados pelo eleitorado não podem ser repetidos num prazo de três anos caso convocados pelo Presidente ou dois anos, se convocados pelo Congresso.

As Emendas Constitucionais devem ser aprovadas em referendos, e podem ser convocadas pelo Presidente, pelo Congresso ou pelo conjunto de trinta mil eleitores. A convocação deve ser cancelada por uma maioria de dois terços do Congresso.

As iniciativas populares de projeto de lei devem ser apoiadas por ao menos 2% do eleitorado, cabendo exclusivamente ao Congresso aprovar ou rejeitar a proposta, excetuando-se temas atinentes à legislação departamental e municipal, tratados e acordos internacionais, expropriações, defesa nacional, limitação da propriedade imobiliária, matérias tributárias e orçamentárias, política monetária e bancária e questões eleitorais.

3.2.9. CHILE

A Constituição do Chile, de 1980, é bastante restrita em relação aos mecanismos de democracia direta. A única modalidade de decisão popular prevista é a convocatória pelo Presidente da República em caso de divergência entre o Legislativo e o Executivo sobre matéria de emenda constitucional, que leve à anulação do veto presidencial pelas duas Câmaras. Este instrumento, porém, nunca foi acionado na vigência da nova Constituição; os dois últimos plebiscitos realizados no Chile ocorreram em 1980, para aprovação de mudança constitucional no regime Pinochet, e em 1988, para decidir sobre a permanência do general na Presidência.

3.2.10. GUIANA

No mesmo ano de 1980, houve a promulgação da Constituição da Guiana, que possibilita a emenda constitucional da maior parte das cláusulas a partir da decisão popular. Todavia, nunca houve convocação de votação neste sentido.

3.2.11. SURINAME

No Suriname, a Constituição possibilita à Assembleia Nacional a convocação de plebiscitos; o último plebiscito convocado naquele país, no entanto, foi o que cancelou a aprovação da Constituição, no ano de 1987.

4. REFLEXÕES SOBRE O USO DOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRETA NA AMÉRICA DO SUL

A partir da análise dos dados expostos no capítulo anterior, é possível deduzir algumas conclusões no que tange à feição dos mecanismos de democracia direta nos sistemas sul-americanos. Naturalmente, o que se pretende expor é um panorama geral da disponibilidade destes instrumentos nos países mencionados, razão pela qual se faz necessária uma análise contida do histórico de utilização dos mecanismos, não sendo desejável demarcar conclusões definitivas no que tange à precisão do uso dos instrumentos de democracia direta caso a caso.

Destarte, o que se observa, de modo genérico, é o caráter democrático do uso dos instrumentos de democracia direta na América do Sul. Cabe delinear, porém, críticas e apontamentos em relação à convocação destes mecanismos, cuja temática é corrente na doutrina e nas discussões acerca da fidelidade democrática destes instrumentos em determinados certames políticos.

À primeira vista, o que se nota de pronto é uma predisposição ao uso mais constante dos mecanismos de democracia direta nos países adeptos ao “novo constitucionalismo latino-americano”, referidos no capítulo anterior. Há, contudo, de igual modo, preocupação por certa parte da doutrina e dos observatórios políticos na maneira com que estes instrumentos podem ser manejados por governantes, de modo a cancelar por meio do voto práticas autoritárias e/ou inapropriadas. Neste sentido, teóricos dedicados ao estudo e à compreensão dos fenômenos constitucionais latino-americanos contemporâneos, como o novo constitucionalismo, já concederam atenção a supostas distorções nas questões ligadas à radicalização da democracia na América do Sul.

Este novo constitucionalismo teórico encontrou sua plasmação, com algumas dificuldades, nos recentes processos constituintes levados a cabo na Venezuela, Bolívia e Equador, ao menos, em relação à fundamentação da Constituição. Está em aberto se também se consegue levar à prática todo o desenhado nesses textos constitucionais com respeito à sua efetividade e normatividade, ainda que se comecem a perceber distorções importantes que podem voltar a frustrar uma intenção de recuperação integral de uma teoria democrática da Constituição. Estes processos com seus produtos, as novas constituições da América Latina, conformam o

conteúdo do conhecido como “novo constitucionalismo latino-americano” (VICIANO e MARTÍNEZ, 2010, p. 19)⁵

Em contrapartida, enseja preocupação a relegação dos instrumentos de democracia participativa a um caráter meramente acessório em países de tradição democrática na América do Sul, como Chile, Argentina e Brasil, razão pela qual este capítulo busca expor as razões pelas quais o uso de mecanismos de democracia direta estimularia um aprimoramento da representatividade e da qualidade do ambiente político nestes sistemas, não olvidando-se, naturalmente, de considerações referentes a pré-condições necessárias à implementação adequada destes mecanismos.

As imperfeições da legislação brasileira no que tange à participação popular direta são notoriamente visíveis em face das análises de direito comparado dos dados fornecidos no capítulo anterior deste trabalho; tais limitações ensejam críticas no que tange à restrição da atuação cidadã no processo decisório brasileiro, visto que os mecanismos participativos poderiam atuar de forma complementar na legitimação do sistema representativo nacional. Tais apontamentos são efetuados por Rauschenbach:

(...) a Constituição brasileira promove um regime de participação popular amplamente restrito. Este fato é agravado pela interpretação das normas pelo Congresso Nacional ainda mais restritiva. Sugerimos uma série de medidas de como a participação popular poderia ser ampliada através dos processos de democracia direta. Estamos cientes do fato de que uma ampliação da participação popular representaria uma ruptura com o atual regime constitucional, que é, de fato, puramente representativo. Até que ponto uma tal ruptura seja adequada para o desenvolvimento democrático do Brasil é uma pergunta que necessitaria pesquisas adicionais e um amplo debate político. (RAUSCHENBACH, 2013, p. 211)

⁵ Tradução livre; no original, lê-se: “Ese nuevo constitucionalismo teórico ha encontrado su plasmación, con algunas dificultades, en los recientes procesos constituyentes llevados a cabo en Venezuela, Bolivia y Ecuador. Al menos, en cuanto a la fundamentación de la Constitución. Está por verse si también se consigue llevar a la práctica todo lo diseñado en esos textos constitucionales con respecto a su efectividad y normatividad. Aunque comienzan a percibirse distorsiones importantes que pueden volver a frustrar un intento de recuperación integral de una teoría democrática de la Constitución. Estos procesos con sus productos, las nuevas constituciones de América Latina, conforman el contenido del conocido como *nuevo constitucionalismo latinoamericano*.”

De fato, o que se observa em comparação do sistema brasileiro frente aos demais sistemas sul-americanos, especialmente naqueles mais recentes e de maior representatividade internacional, é uma incipiência de normas que regulamentem e permitam a devida participação popular por meio de instrumentos de democracia participativa.

Nota-se, por exemplo, que dentre os doze sistemas analisados no capítulo anterior, sete permitem a propositura de emendas constitucionais por iniciativa do eleitorado, mecanismo não previsto no sistema brasileiro. De igual modo, há seis sistemas que preveem o poder de aprovação popular de emendas constitucionais, dentre os quais o brasileiro também não se encontra. Observa-se, ainda, que apenas três países instituíram processos de introdução de emendas constitucionais puramente parlamentares, quais sejam, Argentina, Suriname e Brasil. No que tange à convocação de assembleias constituintes, o Brasil novamente faz parte do grupo dos países mais restritivos: juntamente com Chile, Guiana e Peru, não prevê nem mesmo a possibilidade de convocação de assembleia constituinte.

Percebe-se, ainda, que não há a previsão de consulta popular para ratificação de acordos internacionais ou de iniciativa popular para conteúdos de teor constitucional; e, mesmo no caso de alguns mecanismos devidamente regulamentados pela Constituição, observa-se que o devido funcionamento destes é impedido por questões formais. As iniciativas populares, por exemplo, apesar de regularmente instituídas e exigirem o apoio de 1% do eleitorado para a devida tramitação, possuem exigência meramente teórica, visto que não é possível a verificação da veracidade das assinaturas (RAUSCHENBACH, 2013).

Destarte, concluindo-se que a legislação brasileira é restritiva no que tange à participação popular direta através de mecanismos participativos, cabe suscitar o questionamento referente à eficácia destes instrumentos. A presente análise parte do pressuposto de que os mecanismos de democracia direta constituem, em si, elementos essenciais ao aprimoramento da qualidade da democracia brasileira e sul-americana como um todo; contudo, a devida eficiência destes mecanismos enquanto fatores de otimização da representação da vontade do eleitorado é suscetível a variáveis e condições necessárias à legitimidade dos resultados decorrentes das consultas e iniciativas participativas.

Inicialmente, cabe ressaltar que a propositura de temas à votação popular enseja naturalmente a discussão acerca das questões propostas e o

engajamento da sociedade, o que poderia resultar em uma melhoria da qualidade da democracia brasileira por intermédio de uma ampliação dos horizontes da consciência política dos cidadãos; haveria, deste modo, um incentivo à participação política popular a longo prazo, visto que haveria uma maior integração da população às agendas políticas discutidas através das convocações às urnas. Neste sentido, Freire e Baum (2003) apresentam considerações aplicadas aos referendos portugueses de 1998; contudo, observações análogas podem ser dedicadas ao caso brasileiro.

According to numerous recent cross-national studies of public support for democracy, citizens of both well-established and newer democracies continue to share a strong commitment to the ideals and principles of representative democracy. Paradoxically, however, these same citizens are increasingly “critical” of and “dissatisfied” with the performance of their national democratic institutions. One response has been to call for the “re-invention of government” through the use of referendums and ballot initiatives⁶. (FREIRE e BAUM, 2003, p. 135)

A questão da legitimidade também é essencial à temática dos mecanismos participativos, visto que é evidente que decisões tomadas pela coletividade dos cidadãos é mais *legítima* do que aquelas tomadas por um intermediário que representa uma grande amplitude de cidadãos, como é o procedimento usual no sistema representativo. O aprimoramento desta legitimidade, contudo, leva a maior complexidade no processo político; Rauschenbach (2013, p. 217) interpreta que “somente quando os representantes enfrentam essa complexidade abertamente pode-se esperar resultados positivos; caso contrário, o jogo político se torna mais confuso e, com isso, menos democrático”; Mockli (1994), citado por aquele autor, faz referência a três estágios funcionais nos processos de democracia direta, que demonstram a referida complexidade:

⁶ Tradução livre. Extrai-se do original: “de acordo com recentes e numerosos estudos transnacionais de apoio público a democracia, tanto cidadãos de democracias novas como das mais estabelecidas continuam a compartilhar um forte comprometimento aos ideais e princípios da democracia representativa. Paradoxalmente, contudo, estes mesmos cidadãos se tornam cada vez mais “críticos” ou “insatisfeitos” com o desempenho de suas instituições democráticas nacionais. Uma resposta tem sido a chamada à ‘reinvenção governamental’ através do uso de iniciativas de referendos e consultas populares.”

(i) a função *input* consiste na possibilidade de o cidadão colocar questões na pauta política, independente do apoio do seu representante; (ii) a função de processamento refere-se à ampliação do número de pessoas envolvidas na deliberação de uma questão política; (iii) a função *output* diz respeito às decisões políticas com uma legitimidade maior que aquela conferida a um parlamento, visto que todos os cidadãos podem dar o aval, e não somente a elite política. (apud RAUSCHENBACH, 2013, p. 215)

A tendência ao aprimoramento da cultura política e o incentivo ao processo de conscientização política através do envolvimento dos cidadãos em votações diretas através de mecanismos de democracia direta também são objeto de estudos de Altman (2011), no qual são observados padrões que levam a conclusões acerca dos benefícios da implementação de instrumentos participativos, quais sejam: (i) as questões podem ser endereçadas diretamente, evitando o trâmite através de organizações intermediárias, e, conseqüentemente, reduzindo a atuação de lobistas; (ii) decisões públicas são consolidadas publicamente; (iii) a vontade popular é expressa de forma mais precisa: “a vontade popular é a soma das vontades individuais dos cidadãos. Quando a vontade é expressada diretamente, sem intermediações de qualquer espécie, é delimitada a uma expressão precisa” (Butler e Ranney, 1978); (iv) o envolvimento público em questões políticas combate a apatia e a alienação, estimulando o cidadão a se sentir mais preocupado quando questões relevantes à coletividade forem referendadas; (v) a potencialidade humana é maximizada; e (vi) enquanto ferramenta pedagógica, o aumento das oportunidades de participação no processo legislativo torna os cidadãos mais civicamente conscientes e virtuosos e, em certa medida, mais livres.

Neste sentido, resta evidente que os mecanismos de democracia direta não devem atuar como meros acessórios, visto que sistemas puramente representativos podem gerar distorções perceptíveis no que concerne ao manejo da vontade popular.

Importa apontar, todavia, o caráter suplementar que os instrumentos de democracia direta devem adotar em face da democracia representativa, visto que o que se defende não é uma mudança brusca do sistema representativo brasileiro e sul-americano, mas uma gradual inclusão de mecanismos participativos que permitam a ampliação da cultura política e do poder decisório popular em face de questões decisivas e de amplo interesse social.

Não é interessante, de tal maneira, suscitar uma completa oposição entre os representantes e os representados, visto que os governantes e parlamentares exercem grande influência política em todos os âmbitos do sistema, ou seja, inclusive na convocação e na gestão dos instrumentos participativos, visto que a realização destes processos não decorre exclusivamente da vontade popular; a atuação dos partidos políticos e demais grupos institucionais em diversos âmbitos exerce função essencial para o adequado funcionamento dos mecanismos de democracia direta.

A análise do ambiente político no qual os mecanismos participativos estão inseridos é fundamental para a devida constatação do desempenho destes instrumentos. Deste modo, há parte da doutrina que critica o uso indiscriminado de mecanismos de democracia direta em países de cultura democrática instável, o que resultaria na conversão de uma democracia representativa em uma *democracia delegativa*. Contudo, cabe ressaltar análises que confrontam esta perspectiva, dentre as quais se destaca a contribuição de Altman (2011), que se debruça sobre a questão dos instrumentos participativos na América Latina.

Na América Latina, plebiscitos desregulados são culpados por desencadear democracias delegativas, mas isso demonstra que democracias delegativas utilizam mecanismos de democracia direta, não o contrário. Apesar do uso de mecanismos de democracia direta por líderes questionáveis para abrigar seus interesses particulares, às vezes os mecanismos de democracia direta abrem uma janela de oportunidade no contexto de garantias democráticas mínimas. A questão é até que ponto os mecanismos de democracia direta ajudaram a enfraquecer ainda mais as já fracas instituições que vários destes países exibem. Eu afirmo que há um ceticismo razoável em relação a este argumento.⁷ (ALTMAN, 2011, p. 28)

Altman (2011) aponta, ainda, que o resultado de votações canceladas através de mecanismos participativos pode gerar efeitos vinculantes até mesmo em

⁷ Originalmente: “In Latin America, unregulated plebiscites are blamed for triggering delegative democracies, but this shows that delegative democrats use MDDs, not the other way around. Despite the use of MDDs by questionable leaders to foster their particular interests, sometimes MDDs open a window of opportunity in the context of minimum democratic guarantees. The question thus is whether MDDs have helped to further undermine the already-weak institutions that several of these countries exhibit. I claim that there is a reasonable amount of skepticism regarding this argument”.

regimes não democráticos, visto que a expressão da vontade popular mediante tais instrumentos gera reações advindas de atores externos a depender do desenho institucional do sistema em questão. Cita-se o exemplo de regimes autoritários que reconheceram a derrota nas urnas através da participação popular em mecanismos de democracia direta. No próprio contexto político sul-americano existem casos em que isto ocorreu, conforme observado no Uruguai, em 1980, e no Chile, em 1988.

O caso uruguaio se caracteriza pela convocação de plebiscito pelo regime militar daquele país, que, após certo crescimento econômico, almejava ampliar sua popularidade através da convocação popular para votar a promulgação de nova Constituição que concedesse amplo e legítimo controle da agenda política uruguaia, através dos 238 artigos do texto constitucional proposto. O governo ditatorial difundia amplamente sua propaganda pelo voto de aceitação nas rádios e canais de televisão; contudo, surpreendentemente, com mais de 86% de participação eleitoral, o “não” venceu o plebiscito, com mais de 57% dos votos, situação na qual, surpreendentemente, o regime prontamente reconheceu a derrota eleitoral. Conforme Altman (2011), isto se dá em razão de particularidades daquele regime que, ao contrário das demais ditaduras militares sul-americanas e apesar de atos de brutalidade e autoritarismo, notoriamente prezou pela aparência de manutenção da ordem democrática; ademais, a Corte Eleitoral uruguaia denota o “quarto poder” no texto constitucional daquele país e é dotada de larga independência, bem como o procedimento de funcionamento das consultas populares é bastante restrito, razão pela qual as fraudes eleitorais são virtualmente impossíveis.

O plebiscito chileno ganhou notoriedade internacional em decorrência da grande expectativa estabelecida por observatórios políticos do mundo todo, razão que ensejou o reconhecimento da derrota pelo regime ditatorial chileno. Em 1988, o general Augusto Pinochet convocou plebiscito visando assegurar a popularidade e o respaldo de legitimidade do governo militar. Tal convocação se deu pois havia precedentes: em 1978, face a grande preocupações externas para com o golpe militar ocorrido em 1972 no Chile, Pinochet convocou plebiscito com o mesmo objeto e venceu largamente, após intensiva propaganda estatal, que se manifestou até mesmo nas cédulas de votação⁸. Em 1988, contudo, o resultado foi distinto, e o

⁸ As cédulas de votação do plebiscito chileno de 1978 traziam a seguinte proposta: “Frente à agressão internacional despendida contra o Governo de nossa Pátria, respaldo o presidente

“não” venceu com 55% dos votos. A grande visibilidade política internacional deste evento e o contexto político sul-americano, que em 1988 já via a derrocada da maior parte dos regimes militares do continente e a perspectiva de convocação de eleições democráticas, levaram à imediata resignação de Pinochet.

É importante acentuar tais exemplos, com o fito de demonstrar que nem sempre instrumentos participativos que convoquem a população às urnas são incitados por regimes democráticos, visto que tais traços institucionais podem ser empregados como forma de demonstrar a legalidade e a legitimidade do governo através da ilusão de manutenção de processos democráticos internos bem como de estabelecer vínculos emocionais e psicológicos entre o regime e a população, através da mobilização e entusiasmo popular, o que acabaria por demonstrar a força do regime.

No âmbito das análises de Altman, contudo, apesar das ressalvas apresentadas sobre o uso inadequado de instrumentos participativos em regimes autoritários, observam-se benefícios na difusão dos mecanismos de democracia direta mesmo naqueles sistemas que o autor denomina como “democracias fracas”.

Decorre desta análise a interpretação de que são inadequadas as críticas ao uso de mecanismos participativos nestes países, sob o argumento de um pretenso “populismo” a ser engendrado através dos instrumentos de democracia direta, visto que em quaisquer sistemas políticos há uma predisposição dos líderes governamentais em dispor de suas prerrogativas para acelerar e privilegiar suas agendas políticas, sendo isso racional e previsível, em sistemas que permitem a participação direta dos cidadãos em maior ou menor grau. O fator que deve ser objeto de análise nestes cenários é a disponibilidade de freios e contrapesos que balanceiem o desenho institucional e possibilitem a participação adequada da população no processo decisório, à margem de eventuais excessos personalistas.

Em matéria de *accountability*, cabe apontar a possibilidade de vinculação dos mecanismos participativos como elementos integrantes da prestação de contas dos representantes para com os representados. Tendo em vista o déficit de controle da representação inerente aos sistemas puramente representativos, os instrumentos que permitem a atuação direta dos cidadãos no processo decisório poderiam, sob

Pinochet em sua defesa da dignidade do Chile, e reafirmo a legitimidade do Governo da República para encabeçar soberanamente o processo de institucionalização do País”. Abaixo, o contorno da bandeira chilena era seguido pelo “sim”; e um quadrado preto em tamanho menor, seguido pelo “não”.

esta ótica, exercer a função de fornecer elementos argumentativos às decisões dos representantes, o que enseja a interpretação dos mecanismos participativos como fontes para o aprimoramento da prestação pública de contas (*accountability*), visto que as eleições não constituem mecanismo suficiente para assegurar a realização plena da vontade popular, restando aos cidadãos a mera possibilidade de sanção política posterior, através da não-reeleição e da substituição dos governantes nas eleições vindouras (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999). Compreendendo-se que a prestação de contas referente às agendas políticas dos governantes não deve se resumir à mera sanção popular eleitoral pelos cidadãos, resta evidente que a soberania popular enquanto objetivo dos sistemas democráticos pode ser resguardada mediante o emprego de mecanismos participativos.

Há várias formas de controle externo, as quais são relevantes, porém não se deve perder de vista que em última análise nas democracias o poder encontra-se no povo. Como a democracia não se esgota na eleição dos agentes estatais eleitos, pois o processo eleitoral constitui-se em elemento necessário, mas insuficiente, para concretização da soberania popular nas democracias contemporâneas. (ROBL FILHO, 2012, p. 161)

Por conseguinte, a expressão da vontade popular de forma direta por meio das urnas poderia constituir elemento suficiente a ensejar uma observância por parte dos representantes aos pressupostos ali expostos, de forma a assegurar uma prestação de contas indireta dos governantes para com a sociedade de modo geral. Ademais, outras formas de participação direta institucional dos cidadãos que não constituem objeto do presente trabalho, como a formação de conselhos e a regulamentação de orçamentos participativos também podem gerar contribuições incisivas no aprimoramento de *accountability* (ROBL FILHO, 2012).

Disto decorre que os cidadãos são aqueles sobre os quais e para os quais se constrói o sistema democrático; é por estes e em prol destes que são – ou, ao menos, devem – ser construídas as bases da democracia. Por tal razão, afasta-se a substancialidade da crítica fundada na alegação da incompetência dos cidadãos para decidir questões políticas atinentes ao futuro da sociedade. Acredita-se que tal crítica exerça interpretação contraproducente, visto que apenas com a devida oportunização da participação cidadã na vida política e na integração à vida pública é que pode haver um aprimoramento da consciência política coletiva.

Conforme o levantamento de Rauschenbach (2013), estudos empíricos atestam que as estratégias de tomada de decisões pelos cidadãos são iguais tanto em eleições como em consultas populares, razão pela qual não cabe distinguir a competência dos cidadãos para a tomada de decisões em eleições e consultas; no mesmo sentido, Matsusaka (2011) argumenta que, ao passo que as eleições abrangem um leque mais abrangente de questões políticas a serem analisadas do que as consultas populares, que se focam em questões mais concretas, o risco de erro dos eleitores é maior na escolha dos representantes. Tais conclusões são corroboradas por Meredith (2009), que observa que eleições que ocorrem simultaneamente a consultas populares afetam negativamente o grau de informação dos cidadãos.

Rauschenbach (2012) conclui que os processos de democracia direta podem contribuir de forma relevante ao treinamento e aprendizado dos cidadãos no que tange à cultura política e engajamento cívico; Smith (2002) chega a conclusão similar, ao observar as eleições do Senado estadunidense de 1992 e notar que os cidadãos que participam regularmente de processos participativos possuem maiores conhecimento político em relação aos demais.

Cabe ressaltar que para que as escolhas populares sejam adequadas e a participação da sociedade nos processos participativos esteja alinhada a uma cultura democrática saudável, a lisura das informações aos quais os cidadãos tem acesso para a concretização de suas escolhas políticas deve ser resguardada por mecanismos institucionais adequados. Tal temática enseja grandes preocupações não apenas no âmbito das consultas populares, mas também das eleições tradicionais e quaisquer outros meios pelos quais as informações fornecidas pelos meios de comunicação de imprensa e institucionais podem afetar em grande medida os resultados das consultas. Sendo assim, é imperioso para uma oportunização adequada da participação dos cidadãos nos processos de escolha democrática que haja a atuação de freios e contrapesos capazes de vetar eventuais influências da máquina pública no resultado das consultas populares; igualmente, o aparato estatal deve coibir com firmeza a ingerência do poder financeiro de determinadas posições políticas na conscientização dos cidadãos.

Nesta toada, é frequente a crítica de que os mecanismos de democracia direta estariam diretamente ligados a governos populistas que manipulariam as informações acessíveis pela população para a escolha de suas posições em

consultas populares. Tais considerações são dotadas de relevância; contudo, devem ser manejadas de forma cuidadosa, visto que a aferição dos reais motivos pelos quais os eleitores realizam determinadas escolhas é bastante nebulosa, não se podendo aferir de forma clara a tênue linha entre manipulação e informação; tampouco é fácil determinar se o eleitor votou conduzido por seus interesses ou mediante informações manipuladas (RAUSCHENBACH, 2013). Em estudos referentes ao uso de mecanismos de democracia direta em países com democracias frágeis, Altman (2011) conclui que não é possível afirmar com clareza que os instrumentos participativos ensejam a manipulação por governos populistas, visto que a fragilidade das instituições permitiria que os mesmos objetivos fossem atingidos por atalhos distintos, de modo que, não havendo arranjos constitucionais e institucionais aptos a balancear o poder dos governantes, a existência ou não de mecanismos participativos é indiferente à manipulação da agenda política por parte de governantes em democracias frágeis.

Naturalmente, não se busca afirmar que os cidadãos estão naturalmente predispostos a fazer escolhas ideais em consultas populares; o ponto que se busca ressaltar é que a cultura política e o engajamento cívico são fatores de aprendizado que se constituem a partir da constante integração da sociedade à vida pública que é oportunizada, dentre outras formas, pelos mecanismos de democracia direta.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme se observa dos dados extraídos da análise comparativa elencada no presente trabalho, resta evidente, preliminarmente, que há distorções notórias no manejo dos mecanismos de democracia direta entre os países sul-americanos, de modo que alguns países apresentam ampla utilização de instrumentos participativos e outros sequer conheceram experiências desta ordem nas últimas décadas.

Não obstante, em observação às considerações elencadas no último capítulo do presente trabalho, impende-se ressaltar que a mera frequência de eventos relacionados a consultas populares não constitui fator suficiente a ensejar a aferição da qualidade do sistema democrático; o ambiente político e a cultura democrática são fatores essenciais à implementação adequada de mecanismos participativos e consultas populares nos sistemas representativos.

Sem embargo, é notório que no caso do sistema brasileiro, especialmente, há uma obtusidade no que tange à utilização dos mecanismos de democracia direta em contraposição à legislação. Apesar de regularmente instituídos, o plebiscito e o referendo, em suas definições brasileiras, são confusos e destoam por completo de referências legislativas internacionais, visto que se distinguem apenas pelo momento no qual são conclamados – antes ou depois do ato legislativo ao qual se referem –, característica apenas visualizada no sistema brasileiro e destituída de sentido pragmático (FANCHIN, 1992). Ademais, as três modalidades previstas na legislação – plebiscito, referendo e iniciativa popular – assumem na prática a função de meros penduricalhos legislativos, visto que não encontram efetivação significativa e, em alguns casos, sequer encontram amparo institucional suficiente ao devido funcionamento, como é o caso das iniciativas populares de lei, cuja efetividade esbarra na ausência de requisitos básicos como a possibilidade de subscrição eletrônica para contagem de assinaturas.

Destarte, o que se conclui é que a efetivação de meios adequados para a expressão da vontade popular através da política é um dos passos necessários à concretização de uma democracia de qualidade; seja através de mecanismos de democracia direta, seja por meio de demais instrumentos participativos, as críticas cada vez mais contundentes à atual sedimentação do sistema representativo demonstram a crescente insatisfação popular com aqueles que representam o povo,

e, por conseguinte, com os meios pelos quais os cidadãos podem ser representados.

Impera ressaltar, ainda, a manifesta contemporaneidade e urgência do debate acerca de mecanismos participativos na política institucional. Do referendo do Brexit⁹, que causou grande polêmica no âmbito da política europeia, a questões complexas sul-americanas, como as controvérsias atinentes ao reverendo revogatório venezuelano¹⁰ – que, apesar de não constituir objeto deste trabalho, trata-se de instrumento participativo de grande importância no sistema político daquele país – ou a aprovação da PEC 241/55¹¹ no Brasil, que não dispõe de consultas populares no que tange à alterações constitucionais, demonstra-se que a temática dos mecanismos de democracia direta e demais instrumentos participativos pulsam de forma relevante e urgem por um debate amplo e adequado às proporções que o sistema representativo e as consequentes insatisfações populares demandam; se todo o poder emana do povo, é imprescindível que se esclareça e aperfeiçoem os meios pelos quais o povo se empodera.

⁹ Deriva da língua inglesa o termo “Brexit”, utilizado para denominar a saída do Reino Unido da União Europeia, que foi decidida através de referendo realizado em 23 de junho de 2016. As polêmicas que entremeiam a questão se dão a partir de diversos fatores políticos, entre eles o teor nacionalista e xenofóbico de partidários da retirada do Reino da União Europeia.

¹⁰ Em decorrência da grave crise política e econômica que assola a Venezuela recentemente, a oposição ao governo de Nicolás Maduro vem pressionando as instituições para a realização de um referendo revogatório, que questionará a população acerca da continuidade ou não do mandato de Maduro.

¹¹ A Proposta de Emenda Constitucional nº 241/2016, conforme tramitada na Câmara dos Deputados, ou nº 55/2016, em trâmite no Senado Federal, altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, institui novo Regime Fiscal e dá outras providências, modificando a Constituição Federal em diversas instâncias orçamentárias e financeiras e prevê, dentre outros dispositivos, a fixação de um teto para gastos públicos por até 20 anos. As críticas atinentes à PEC se dão em face da redução drástica de gastos do Estado em áreas estratégicas; por outro lado, defende-se que os gastos públicos brasileiros são exacerbados e há a necessidade de contenção das contas do Estado. Não obstante, é evidente que os efeitos desta proposta alteram sensivelmente a vida da população brasileira como um todo, razão pela qual se suscita a comparação a outros países sul-americanos que, conforme exposto no decorrer deste trabalho, optaram por instituir a consulta popular previamente a alterações constitucionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTMAN, David. **Bringing direct democracy back in: toward a three-dimensional measure of democracy**. Democratization, 2011, Vol. 20, No. 4, 615 – 641.

ALTMAN, David. **Direct Democracy Worldwide**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

ARAÚJO, E. B.; FERNANDES, J. M. S; FEDALTO, T. **Instrumentos de democracia direta na América Latina: uma breve incursão no direito comparado**. In: Paraná eleitoral : revista brasileira de direito eleitoral e ciência política. Curitiba, Tribunal Regional Eleitoral do Paraná TRE/PR, 2012. v. 1, n. 2, p. 171–182, ago., 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Trad.: Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. Trad.: Patricia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

FANCHIN, Reginaldo. **O Plebiscito na Constituição de 1988**. Revista Paraná Eleitoral nº 15, 1992

FREIRE, A.; BAUM, M. **Referenda Voting in Portugal, 1998: The Effects of Party Sympathies, Social Structure and Pressure Groups**. 2003. European Journal of Political Research 42 (1): 135-61.

FREITAS, J. P. **Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos para o exercício de uma democracia substantiva**. 2005. 63 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2005.

HUNTINGTON, S. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

KOZICKI, K. **Conflito e estabilização: comprometendo radicalmente a aplicação do Direito com a democracia nas sociedades contemporâneas**. 279 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2000.

LEAL, P. **Participação popular na política: aspectos controversos em face da crise da democracia representativa**. 2001. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2011.

LISSIDINI, A. 2008. **Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades**. In: LISSIDINI, A.; WELP, Y. & ZOVATTO, D. (orgs.). Democracia directa en Latinoamérica. Buenos Aires: Prometeo.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. **Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático**. Rev. katálysis [online]. 2007, vol.10, n.2, pp.143-153. ISSN 1982-0259. <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802007000200002>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

MOUFFE, Chantal. **Democracia, cidadania e a questão do pluralismo**. Política e Sociedade: revista de Sociologia Política, Florianópolis, UFSC, v.1, n.3, 2003.

MOUFFE, Chantal. **Por um modelo agonístico de democracia**. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2005, n.25, pp.11-23.

MOUFFE, Chantal. **On the Political: Thinking in Action**. Nova Iorque: Routledge, 2005.

PETERLEVITZ, Tiago. **Adding processes of direct democracy to an assessment of political participation**. c2d Working Papers Series 39, Centre for Democracy Studies Aarau (ZDA). 2003: University of Zurich.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. **Democracy, Accountability and Representation**. 1999. Cambridge: Cambridge University Press.

RAUSCHENBACH, R. **A legislação dos processos de democracia direta na América do Sul e na Suíça: um panorama e observações sobre o caso brasileiro**. in: Brasil, 25 anos de democracia - Balanço Crítico: Políticas Públicas, Instituições, Sociedade Civil e Cultura Política - 1988/2013.

RAUSCHENBACH, Rolf. **Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática**. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2014, vol.22, n.49, pp.205-230. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782014000100011>>

ROBL, Ilton Norberto Filho. **Accountability e independência judiciais: o desenho institucional do judiciário e do conselho nacional de justiça no estado democrático de direito brasileiro**. Curitiba, 2012. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/27043/Ilton%20%20Tese.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Trad.: Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia: Entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo**. In vários. A crise de paradigmas em ciências sociais. Rio de Janeiro, 1999.

TOLBERT, C.; MCNEAL, R.; SMITH, D. **Enhancing Civic Engagement: The Effect of Direct Democracy on Political Participation and Knowledge**. In: State Politics & Policy Quarterly. p: 23-41.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?**. Lua Nova [online]. 2006, n.67, pp.191-228. ISSN 0102-6445. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452006000200007>.

VICIANO, R.P.; DALMAU, R.M. **Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano**. In: Corte Constitucional del Ecuador. Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, El nuevo constitucionalismo en América Latina. Latinoamericano. 2010. Quito, Editora Nacional, 96 p. Disponível em: http://mestrado.direito.ufg.br/uploads/14/original_34272355-Nuevo-Constitucionalismo-en-America-Latina.pdf?1352144011.

VIEIRA, P. **O papel dos movimentos sociais na introdução e uso de mecanismos de democracia direta em Brasil, Venezuela e Bolívia**. Campinas, SP : [s.n.], 2016.